Rapport d'activité du Contrôle des finances

Autor(en): **Sommer**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): **- (1994)**

Heft [2]: **Rapport sur l'administration : rapport**

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-544961

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

2. Rapport d'activité du Contrôle des finances

2.1 Les priorités de l'exercice

2.1.1 Révision; stratégie de révision

Dans le cadre de nos révisions ordinaires, nous contrôlons:
- la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes ainsi que du déroulement des opérations,
- la sécurité (organisation/système de contrôle interne [SCI]),
- l'emploi économique et rentable des fonds, ainsi que
- la gestion.

Nous devons exercer efficacement nos activités de révision dans ces quatre domaines suivant une stratégie définie en fonction des risques et respectant le principe de la proportionnalité.

2.1.2 Révisions de services cantonaux et mandats

Nos révisions ont porté sur les domaines suivants: 164 services cantonaux, 12 dans le secteur du bâtiment, 4 dans celui de l'informatique, 29 mandats (SA, fondations, associations, etc.), ce qui donne un total de 209 unités de révision.

2.1.3 Révision du compte d'Etat 1993 (révision finale)

2.1.3.1 *Rapport de révision interne du 15 avril*

Dans le cadre de la révision intermédiaire et de la révision finale, nous avons effectué l'examen des stocks, des évaluations, des mouvements et des contrôles spéciaux. Nos examens ont porté sur les postes du bilan, certains comptes du compte administratif ainsi que d'autres domaines des finances.

Nous avons consigné les résultats de nos examens dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1993 que nous avons remis aux membres du gouvernement, au chancelier d'Etat, à la Direction des finances et à l'Administration des finances, ainsi qu'au chef du Service parlementaire de révision, pour acte.

Les avis des Directions ont été résumés et si nécessaire commentés dans un document annexe au rapport de révision interne concernant le compte d'Etat. Le 27 mai, nous avons adressé ce résumé aux destinataires du rapport de révision interne, accompagné de notre recommandation d'approuver le compte d'Etat 1993. Le Secrétariat du parlement et le Service parlementaire de révision ont reçu les mêmes documents à titre de base pour l'établissement du rapport de l'organe de contrôle à l'intention de la Commission des finances du Grand Conseil.

Les points de contestation soulevés dans notre rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1993 devaient être réglés d'ici le 30 septembre, ce délai a été respecté dans la majorité des cas. Nous veillerons à ce que les contestations encore en suspens soient réglées et nous indiquerons l'état des questions encore pendantes dans notre rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1994.

2.1.3.2 *Rapport d'adoption du compte d'Etat 1993*

Dans ce rapport, nous avons recommandé au Conseil-exécutif d'approuver le compte d'Etat 1993 à l'intention du Grand Conseil, en vertu des résultats de nos examens, malgré les contestations que nous avons émises ainsi que les pertes auxquelles il fallait s'attendre du côté de la BCBE et que le canton devrait le cas échéant prendre en charge dans le cadre de la garantie de l'Etat. Nous lui avons en outre recommandé, dans le but de réaliser l'équilibre des finances à moyen terme,
- de renforcer la direction financière à tous les niveaux, notamment
  - par un système de contrôle et un controlling appropriés,
  - par une comptabilité analytique axée sur la planification intégrée des tâches et des ressources,
- d'assurer la mise en œuvre des mesures MEF, dans le domaine structurel également, immédiatement et dans leur intégralité.

Dans notre rapport d'adoption du compte d'Etat 1993, outre les réflexions concernant la BCBE, nous nous sommes concentrés sur les chiffres suivants de la clôture des comptes (ACE 1689 du 18.5.):

	1993 en mio. fr.	1992 en mio. fr.	Ecart en mio. fr.	Ecart en %
Excédent de charges du compte de fonctionnement (y compris provisions BCBE 367,5 millions de fr.)	626	843	– 217	26
Insuffisance de financement (sans provisions BCBE)	808	711	+ 97	14
Endettement net	5086	4208	+ 878	21
Découvert du bilan	1822	1196	+ 626	52

Conformément à l'article 2, 3e alinéa LF, le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. L'article 16 LF exige en outre que le découvert du bilan soit amorti à moyen terme en tenant compte de la situation conjoncturelle. La clôture des comptes de l'exercice 1993 montre une nouvelle fois qu'aucun des objectifs de politique financière fixés dans le Programme de législature 1990 à 1994 n'a été atteint.

Une fois de plus, les organes responsables (Grand Conseil, Conseil-exécutif, Directions) sont invités à assumer sans restriction leur tâche de gérer les finances de l'Etat dans le respect des principes stipulés par la législation sur les finances.

2.1.3.3. *Approbation par le Conseil-exécutif*

Par arrêté en date du 29 juin (ACE 2160), le Conseil-exécutif a approuvé le compte d'Etat 1993 et l'a transmis au Grand Conseil.

2.1.4 Révision du compte d'Etat 1994 (révision intermédiaire)

En vertu de l'article 28, 4e alinéa LF, la Direction des finances a établi des «rapports intermédiaires concernant la clôture des comptes pour 1994». Le Conseil-exécutif en a pris connaissance le 17 août (ACE 2559: clôture au 30.6.) et le 16 novembre (ACE 3545: clôture au 30.9.). L'excédent de charges a été estimé respectivement à 200 ou 250 millions de francs et a 150 ou 200 millions de francs contre 127 millions de francs dans le budget 1994.

Dans le cadre de la révision intermédiaire, nous avons procédé à des vérifications dans le domaine du bilan, ainsi que dans certaines parties du compte administratif. Nous prévoyons en outre d'effectuer des contrôles dans les domaines particuliers suivants: compte routier, informatique, legs et fondations non autonomes, analyse des véhicules et des assurances, état d'avancement de l'exécution des mesures MEF. Le résultat de la révision intermédiaire sera intégré au rapport de révision interne concernant la vérification du compte d'Etat 1994.
Par arrêté du 16 novembre (ACE 3546), le Conseil-exécutif a pris connaissance du calendrier régissant la clôture du compte d'Etat 1994 et l'a approuvé.

2.1.5 Révision de l'informatique

Nos trois réviseurs de l'informatique ont accompli les travaux suivants, assistés par une société fiduciaire reconnue:
- révision du pre-review de KOFINA,
- en vertu du rapport du 7 février sur la planification stratégique des révisions de l'application NESKO, ils ont procédé à un enregistrement détaillé des systèmes et à une planification des contrôles pour les applications suivantes:
  - NESKO-B (taxation fiscale) et comptabilité NESKO,
- examen détaillé dans le domaine de NESKO-B.

Ils ont en outre assuré le suivi des projets informatiques NESKO (Intendance des impôts) et JUBETI/LORIOT/GRUDA (Direction de la justice), se sont occupés de notre système informatique WANG et ont procédé à l'installation d'ordinateurs personnels au Contrôle des finances.

2.2 Questions particulières

2.2.1 Banque cantonale bernoise (BCBE)/ Dezennium-Finanz AG (DFAG)

Par ACE 1620 du 11 mai, le Conseil-exécutif a, sur proposition du Contrôle des finances, invité la BCBE à lui remettre les bilans trimestriels de la BCBE et de la DFAG au maximum 30 jours après l'écoulement du trimestre, pour lui permettre d'exercer un controlling systématique et axé sur la période concernée.
En juin, nous avons présenté au nouveau Directeur des finances le point de vue du Contrôle des finances sur les points suivants en relation avec la BCBE et la DFAG:
- mandat confié à des tiers d'étudier la question du montant des moyens qui seront nécessaires à l'avenir pour la BCBE,
- contrat fiduciaire et de gestion passé entre la BCBE et la DFAG,
- accès aux rapports de l'inspectorat interne de la BCBE/DFAG,
- bilans trimestriels de la BCBE et de la DFAG.

Nous nous sommes en outre prononcés sur le rapport de révision de la SA Arthur Andersen concernant la révision des comptes 1993 de la BCBE (rapport de révision conformément à la loi sur les banques) et de la DFAG (rapport explicatif). La SA Arthur Andersen déclare dans son rapport de révision qu'il n'est pas à prévoir que la BCBE revendique la garantie de l'Etat; elle précise en outre que la BCBE effectue les opérations de la DFAG conformément aux dispositions contractuelles.
Contrairement à l'avis de la SA Arthur Andersen et du président de la banque, nous ne nous considérons pas en mesure d'apprécier avec la certitude voulue le risque que fait courir au canton la revendication de la garantie de l'Etat par la BCBE et la DFAG tant que les documents que le Conseil-exécutif et nous-mêmes avons exigés auprès de la BCBE ne seront pas tous disponibles.
Le Conseil-exécutif a l'intention de mandater un avis consultatif précisant les compétences et les responsabilités du Contrôle des finances et des autres organes cantonaux vis-à-vis de la BCBE et de la DFAG (ACE 0191 du 25 janvier 1995).

2.2.2 Consolidation/appréciation globale: évaluation des risques

Dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1992, nous invitions le Conseil-exécutif à charger la Direction des finances de procéder à une appréciation globale, pour que l'évaluation des risques soit effectuée à partir de celle-ci et qu'il soit informé de la situation financière générale.
En vertu des propositions que nous lui avons soumises dans nos rapports de révision interne concernant les comptes d'Etat 1992 et 1993 et dans notre rapport trimestriel établi au 28 février, le Conseil-exécutif a, par ACE 1480 du 27 avril, invité les directions des Chemins de fer des Alpes Bernoises (BLS) et des Forces motrices bernoises SA (FMB), vu la position d'actionnaire majoritaire qu'y occupe le canton, à établir, pour la première fois pour l'exercice 1994, des comptes de groupe conformément aux dispositions du nouveau droit des sociétés anonymes ainsi qu'aux recommandations relatives à la présentation des comptes (RPC), puis à faire parvenir les comptes révisés d'ici fin mars 1995 à la Direction des finances. Pour la BCBE et la BEDAG Informatik, on dispose déjà de comptes annuels consolidés.
Le 7 février, la Délégation économique du Conseil-exécutif a chargé un groupe de travail d'analyser les relations qui existent entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques, puis d'élaborer des recommandations concrètes quant à la forme que devraient prendre ces relations à l'avenir.

2.2.3 PERSISKA 2

Dans notre rapport trimestriel au 31 mai, nous informions le Conseil-exécutif que nous ne pouvions confirmer la régularité de la gestion financière dans le domaine des traitements à cause de lacunes du système, d'erreurs dans le paiement des traitements et dans la comptabilisation des traitements dans KOFINA, et de l'absence de données STEBE pour le premier semestre. Dans notre rapport trimestriel au 30 novembre, nous constations que les défauts susmentionnés n'avaient pas encore été totalement éliminés; c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas confirmer la régularité de la gestion financière dans le domaine des traitements.

2.2.4 Contrôles approfondis

Dans le cadre de la révision du compte d'Etat, nous choisissons chaque année des domaines que nous contrôlons de manière globale. Le résultat de ces examens est en règle générale présenté dans un rapport distinct que nous joignons à notre rapport de révision interne. C'est ainsi que nous avons déjà analysé et examiné les domaines suivants par le passé: subventions cantonales, legs et fondations non autonomes, représentants de l'Etat, participations, prestations de services de tiers, flux monétaires entre la Confédération, les cantons et les communes, frais de PTT, exécution des mesures MEF I et traitements des collaborateurs scientifiques.
Ces contrôles nous permettent
- d'employer nos ressources en personnel de manière ciblée et approfondie dans un domaine particulier,

- d'harmoniser les procédures à la fois au niveau interne et au niveau externe,
- d'appliquer les mêmes critères de contrôle et les mêmes normes à l'intérieur d'un domaine sélectionné,
- d'obtenir une vue d'ensemble générale, à partir de laquelle nous pouvons procéder à une analyse et à une évaluation globales,
- de coordonner nos travaux pour soumettre une seule proposition concernant l'élimination des éventuels défauts.

2.2.5 Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Dans la perspective de l'introduction de la TVA au 1er janvier 1995, différents services du canton assujettis à l'impôt ont dû se préoccuper de répercuter la TVA sur leurs livraisons et leurs prestations. Nos réviseurs de Direction ont collaboré avec les responsables de projet de l'Administration des finances et avec les responsables des Directions et/ou des services qui le souhaitaient pour déterminer l'obligation de payer la TVA (limite du chiffre d'affaires annuel, livraisons et prestations au sein du canton ou à des tiers, délimitation des opérations accomplies dans l'exercice de la puissance publique, etc.).

2.2.6 Examen de la répartition des tâches entre le canton et les communes dans la législation bernoise, en particulier dans la législation sur les subventions cantonales (ACE 1350 du 20. 4.)

Dans le cadre de ce projet, le Contrôle des finances a élaboré les bases d'une représentation/analyse des flux financiers entre le canton et les communes et a notamment présenté, dans une étude préliminaire, 111 flux financiers.

2.2.7 Evaluation du double système de surveillance des finances

La Commission des finances s'est penchée sur la question de la configuration que devrait avoir la surveillance des finances à l'avenir et a présenté une proposition à ce sujet. Nous avons renoncé à donner un avis détaillé quant à la solution proposée, préférant recommander au Conseil-exécutif de faire évaluer le modèle existant avant de discuter de nouveaux modèles de surveillance des finances. L'évaluation du système de surveillance des finances figure également dans le Programme gouvernemental de législature de 1994 à 1998.

2.3 Rapports avec le Conseil-exécutif et le Service parlementaire de révision

2.3.1 Rapports avec le Conseil-exécutif

Les rapports avec le Conseil-exécutif sont régis par l'ACE 2828 du 8 août 1990.
Quatre rapports trimestriels ont été soumis au Conseil-exécutif les 28 février, 31 mai, 31 août et 30 novembre. Conformément à l'article 48 de la loi sur le Grand Conseil, une copie des documents, à chaque fois, a été portée à la connaissance du chef du Service parlementaire de révision et discutée avec lui. Le gouvernement a discuté de tous les rapports trimestriels avec le chef du Contrôle des finances.

2.3.2 Elimination des divergences par le Conseil-exécutif (art. 49 LF)

Le 28 mai 1993, nous en avons appelé au Conseil-exécutif pour qu'il ouvre une procédure disciplinaire conformément aux articles 22ss de la loi sur les rapports de service des membres des autorités et du personnel de l'administration de l'Etat de Berne contre les fonctionnaires responsables de la revendication tardive de subventions fédérales pour les prestations du centre de calcul de la BEDAG et pour l'équipement des postes de travail standards interactifs (ISAP), et des pertes d'intérêts y relatives (contestations dans le rapport de révision interne concernant le compte d'Etat 1992, p. 116). Nous avons également demandé à ce qu'une enquête soit effectuée pour déterminer l'éventuelle responsabilité civile des parties concernées (y compris la BEDAG Informatik) au sens de l'article 38 de la loi sur les fonctionnaires. Indépendamment de l'ouverture éventuelle d'une procédure disciplinaire et de ses résultats, nous avons recommandé au Conseil-exécutif de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour éviter que de telles pertes ne se reproduisent dans le domaine des subventions. Par l'ACE 2068 du 22 juin, le Conseil-exécutif a décidé que, suite aux reproches émis par le Contrôle des finances du canton de Berne concernant la violation des obligations de service et mettant en cause la responsabilité personnelle conformément aux articles 37, 45 et 49 de la loi sur le personnel (LP), la procédure devait être suspendue sans autre conséquence et qu'il n'était en outre pas indiqué d'ouvrir une procédure en responsabilité civile contre la BEDAG Informatik. Le Conseil-exécutif a en même temps chargé la Direction de l'instruction publique d'examiner le controlling régissant la revendication des droits à des subventions de tiers et de lui soumettre d'ici la fin de l'année 1994 un rapport sur les résultats et les mesures prises.

2.3.3 Rapports avec le Service parlementaire de révision

Les rapports avec le Service parlementaire de révision sont régis par le règlement des rapports entre le Service parlementaire de révision et le Contrôle des finances du 16 octobre 1990.
Contrôle de la qualité: Au sens de l'article 47, 2e alinéa, lettre d de la loi sur le Grand Conseil, le chef du Service parlementaire de révision a examiné la qualité des révisions que nous avons effectuées auprès des services cantonaux. Il a, chaque fois, discuté du résultat avec nous.
Le chef du Service parlementaire de révision nous a communiqué ses réflexions quant aux travaux du Contrôle des finances le 22 juillet (période du 1. 6. 1993 au 31. 5. 1994). Il loue la qualité de la collaboration et s'exprime notamment, dans son avis très complet, au sujet «des rapports, de la procédure de révision, et de la tenue des dossiers». Il souligne en outre l'importance des analyses et évaluations des données globales et consolidées. En conclusion, il indique que les travaux du Contrôle des finances lui laissent de nouveau une bonne impression pour la période concernée et qu'ils attestent de la qualité technique et du sérieux des collaborateurs concernés.
Les rapports d'activité soumis par le chef du Service parlementaire de révision à la Commission des finances ont à chaque fois été portés à notre connaissance.

2.4 Ressources humaines

2.4.1 Vue d'ensemble

Tableau 1: Statistique des postes au 31 décembre 1994

Occupation des postes soumis à l'obligation de gestion

Unité administrative	Nombre hommes	Nombre femmes	Postes à 100% Hommes	Femmes	Total
Contrôle des finances	22	6	20.7	5.0	25.70
Total intermédiaire	22	6	20.7	5.0	25.70
Comparaison avec l'exercice précédent	21	6	20.0	4.70	24.70

Tableau 2: Gestion des postes en 1994

Unité adminsitrative	Budget des points	Points uitlisés	Réserve
Contrôle des finances	2613.96	2369.33	220.93
Comparaison avec l'exercice précédent	2455.96	2349.08	84.88

2.4.2 Changements dans le personnel d'encadrement

M. Max Gisin, chef du service des révisions, a été nommé au 1er janvier chef d'office suppléant ad personam par le Conseil-exécutif, par l'ACE 4041 du 17 novembre 1993. C'est l'ancien adjoint du service des révisions qui lui succède.

2.4.3 Formation et perfectionnement

Les collaboratrices et collaborateurs ont de nouveau eu la possibilité de se perfectionner à l'école de la chambre ou en participant à des cours ou séminaires dans les domaines de la révision, de la comptabilité, du bâtiment et de l'informatique.

Du 17 au 19 octobre, nous avons organisé un séminaire interne à Adelboden. Les thèmes abordés avec l'aide d'experts externes ont été «L'entretien avec le collaborateur», «La TVA» et «La révision axée sur les risques». Nous avons également travaillé sur la révision du droit des sociétés anonymes entrée en vigueur le 1er juillet 1992 et sur la révision de 1995 de la législation sur les finances.

2.4.4 Organisations professionnelles

En qualité de représentant de la Chambre suisse des experts comptables, fiduciaires et fiscaux au «Public Sector Committee» de la Fédération des Experts Comptables Européens (FEE), M. P. Sommer, chef du Contrôle des finances, a participé à une conférence de la FEE organisée fin novembre à Cannes sur le thème de «The evaluation and review of public policy».
En tant que membre de l'Association suisse de révision interne (ASRI), dont nous présidions le groupe ERFA «administration», nous avons organisé et dirigé des colloques sur les thèmes suivants:
- «Contrôle de l'efficacité dans le service public»,
- «Application pratique de cas pratiques»,
- «La TVA dans les administrations publiques».

Après avoir dirigé pendant six ans le groupe ERFA «administration» de l'ASRI, nous avons abandonné cette tâche à la fin de l'année.
La partie 6.7 «La révision dans les administrations publiques» du Manuel suisse de révision que nous avons élaborée à la demande de la Chambre suisse des experts comptables, fiduciaires et fiscaux a été publiée en novembre.

Contrôle des finances du canton de Berne

Le chef: *Sommer*